

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学 号: X9815026

UDC\_\_\_\_\_

## 学 位 论 文

# 对国有企业改革的思考与分析

洪 远 湘

指导老师姓名: 孟林明副教授

申请学位名称: 硕 士

专 业 名 称: 工商管理 (MBA)

论文提交日期: 2001 年 2 月

论文答辩日期: 2001 年 3 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2001 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2001 年 2 月

## 论 文 摘 要

由于中国国有企业在中国经济中的特殊地位，国有企业改革始终是中国经济体制改革的中心环节，可以这么说，如果国有企业改革无法继续下去，则中国经济体制改革也会半途而废。虽然国有企业改革已经进行了 20 多年，但在国有企业的改革进程中还有许多根本性的矛盾无法突破，本文就是想就这些根本性矛盾的产生原因及解决办法提出一些自己的意见。

论文的第一部分主要介绍了中国国有企业的来源：没收官僚资本、公私合营和政府投资，并认为尽管计划经济体制给中国国有企业带来严重的后果，但是在建国初期供应不足的社会条件下实行计划经济体制还是非常必要的。

第二部分主要分析了在市场经济条件下导致国有企业陷入困境的六项主要原因以及这六项主要原因的体现方式，并认为在此主要原因中最根本性的原因还是政企不分。因此，要想解决国有企业的问题，就必须对症下药，所提出的改革措施，必须能解决以上六个问题，尤其是政企不分的问题，否则，国有企业改革不会成功。

第三部分介绍了英国、德国、俄罗斯、波兰和新加坡五国的国企改革过程，并结合我国的实际情况对德国、俄罗斯和新加坡的经验和教训进行了进一步的分析。

第四部分根据外国国有企业改革的经验和教训，结合我国国有企业的实际情况，对我国目前比较常见的几项国企改革措施进行评价，并认为国有资本退出竞争性领域的做法固然重要，但最主要的还是要建立法制制度，规范政府行为，为各种类型的经济组织提供完善的社会环境。

关键词：国有企业      改革

Key words: State-owned enterprise      Reform

## 目 录

一、中国国有企业的历程和现状	1
(一) 没收官僚资本	1
(二) “公私合营”和“赎买”政策的执行	2
二、国有企业陷入困境的原因探讨	6
(一) 纯计划经济的体制难以适应市场经济	6
(二) 国有企业缺乏扩大再生产的机制	7
(三) 国有企业的报酬制度不合理	8
(四) 国有企业的用工制度僵化	8
(五) 国有企业中针对经营者的激励与约束措施不到位	9
(六) 国有企业陷入困境最基本的原因还是政企不分	11
三、各国国有企业的生存环境及改革状况	14
(一) 英国：私有一国有一私有大变动	14
(二) 德国：社会市场经济下的创造	16
(三) 俄罗斯：采取休克疗法进行的私有制改革	20
(四) 波兰：从国企开刀	22
(五) 新加坡：新兴市场经济体制下国有企业成功的典范	25
四、对我国常用国企改革措施的评价及建议	32
(一) 实施债转股	32
(二) 建立现代企业制度	34
(三) 完善社会保障制度	41
(四) 国有企业民营化	43
(五) 国有企业民营化所需的外部环境	46
(六) 几点建议	50
主要参考文献	52
后 记	54

国有企业在我国已经走过五十年的历程。从 1978 年至今，我国政府采取了许多措施对国有企业进行改革，并且取得了举世瞩目的成果，尤其是在 1997 年中共十五大明确提出了“国有企业改革要着眼于搞好整个国有经济，对国有企业要实施战略性改组”后。从 1998 年开始，中央提出要用三年左右的时间，通过改革、改组、改造和加强管理，使大多数国有大中型企业摆脱困境，并初步建立现代企业制度。到 2000 年，三年内国有大中型企业脱困的目标已基本实现。但是，我认为国有企业的根本性矛盾仍无实质性的突破，同时在改革中又出现了一系列的新矛盾。例如，在公司治理结构方面，存在着“老三会”和“新三会”的矛盾，以及由此引起的党管干部和现代企业家队伍形成的矛盾；在经营机制方面，存在着自主经营而不能自负盈亏的矛盾；在国有资产评估中，存在着国有资产被高估和低估的矛盾；在剥离企业负担方面，存在着既要减轻企业负担，又要减轻政府负担的矛盾；在工人地位方面，存在着主人公和“主人空”的矛盾等。这些问题必须要在今后的改革中予以解决，才不会影响我国国有企业的改革进程。本人也想就这些问题阐述个人的观点。

## 一、中国国有企业的历程和现状

新中国国有企业主要有两个来源：一是在解放较大工商业城市后，通过没收官僚资本进行改造后变成国有企业的；二是通过“公私合营”和“赎买”的政策将私营企业改造成国有企业。

### （一）没收官僚资本

到全国解放前夕，四大家族的官僚资本占旧中国资本主义经济的 80%。全部官僚资本约占全国工业资本的 2/3 左右，占全国工矿、交通运输业固定资本的 80%，国民党政府资源委员会拥有 291 个工矿企业，掌握全国钢铁的 90%、煤的 33%、电力的 67%、水泥的 45%，以及全部石油和有色金属的生产。官僚资本不仅控制了重工业生产，而且控制了轻工业生产，同时，官僚资本还控制着全国的金融机构和铁路、公路、航空运输、以及 44% 的轮船吨位，另外还有十几个垄断性贸易公司。

1949年党中央发出了《关于接受官僚资本企业的指示》、《关于接管江南城市给华东局的指示》、《关于接受平津企业经验介绍》等文件，详尽地规定了有关接受官僚资本企业的方针和政策。1949年4月颁布的《中国人民解放军布告》规定：“凡属国民党反动政府和大官僚分子所经营的工厂、商店、银行、仓库、船舶、码头、铁路、邮政、电报、电灯、电话、自来水和农场牧场等，均由人民政府接管。”人民解放军所到之处，立即把官僚资本收归国家所有。

在基本完成对官僚资本的接受工作之后，党和政府在这些企业中开始了比较集中和全面的改革。这次改革分为两个阶段：第一阶段进行民主改革，内容是废除企业中旧的官僚主义管理制度，建立工厂管理委员会和职工代表会议，清除隐藏在企业内部的反革命分子和封建残余势力，彻底废除压迫工人的各种制度等；第二阶段是生产改革，民主改革的完成为在这些企业中进行生产改革奠定了基础。生产改革的基本要求是：按照社会主义企业生产管理的原则，废除旧的不合理的生产管理和技术管理制度，建立新的生产管理和技术管理制度，实现经营企业化和生产现代化，进一步解放和发展生产力。生产改革的主要内容是建立经济核算制和采用新技术。民主改革和生产改革的胜利，使这些企业从所有制关系到经营制度都按照社会主义原则建立起来了，变成了名副其实的新型的社会主义企业。

## （二）“公私合营”和“赎买”政策的执行

采取和平赎买，通过国家资本主义的形式对资本主义工商业进行社会主义改造，是我们党把马列主义的原理同中国革命具体实际相结合的一大创造，这一创造极大地丰富了马列主义的理论宝库。

对于非官僚资本就不能采用没收的方法简单处理，党的七届二中全会规定了对私人资本主义必须采取利用、限制的政策，并且指出，国家和私人合作的国家资本主义是新民主主义国家的五种经济形态之一。1949年9月，中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》进一步规定：“在必需和可能的条件下，应鼓励私人资本向国家资本主义方向发展。”1953年经政治局两次扩大会议的讨论，对资本主义工商业利用、限制、改造的方针，从指导思想确定下来了。1954

年7月，中财委总结几年来公私合营工作中的政策和经验，制定了《公私合营工业企业暂行条例》。《条例》通过法律的形式，使公私合营的政策原则更加明确和完备了，促成了资产阶级接受公私合营的积极性，从而加快了社会主义改造的步伐。

为了正确引导资本主义所有制的这一伟大变革，党中央制定了一系列有关的政策文件，妥善地处理私股资产，定息、生产安排和人事安排等问题，有力地推进了对企业和资产阶级分子地双重改造，促进了企业生产经营的正常发展和提高。

- 1、提出“从宽从了”的方针，妥善处理合营企业的清产核资工作。
- 2、继续贯彻赎买政策，定息五厘，高薪不动。
- 3、根据“量才使用、适当照顾”的原则，安排在职资产阶级分子的工作。
- 4、逐步解决私方人员的福利待遇问题。
- 5、企业原有的经营管理体制半年不动。

这些规定，使社会主义改造这样一场广泛、迅速而又复杂、深刻的社会变革，避免了许多混乱，基本上能有秩序地、健康地向前发展。到1956年，新中国国民经济的改造任务基本完成。

1955年国家启动第一个五年计划，中央集中资金和资源进行大规模的基础设施投资和重工业企业建设，同时各级政府也加大投资力度，大部分是投资轻工类生产企业，也有用部分资金对接收企业进行技术改造。随着中央和各级政府的投资不断加大，社会主义经济体制初步建立起来了。在社会主义经济体制问题上，那时都把高度集中统一的苏联计划经济模式视为社会主义的唯一模式，因此，初步建立起来的这一体制也不可避免地带有苏联模式的烙印。

这一高度集中统一的经济体制的建立，适应了大规模的经济建设工作的需要。根据“三年准备，十年计划经济建设”方针，要在不长的时间内，在经济发展水平相当落后的中国搞工业化，就必须将有限的资源用于主要方面，而这，只有实行高度集中才能做到。大规模经济建设开始以后，市场供应出现紧张，陈云当时就指出，解决商品供应不足的困难，基本办法是积极增加生产，但增产速度特别是农业增产速度有限，在这种情况下，经过计划收购掌握资源，经过计划供应控制销量，是保持市场稳定的必不可少的步骤。这一体制的逐步形

成和建立，对当时集中财力、物力和人力，保证重点建设的顺利进行，对有效地实行计划控制，保证国民经济有计划按比例地发展，对增加财政收入、保证物价稳定和人民生活不断改善，作用是非常显著的。

但是，这个体制在逐步形成过程中和初步建立以后，也暴露出很多弊端，这在后面会一并阐述。因此，在中央“八大”的会议上，陈云指出了经济体制中的弊端，提出要进行改革。陈云所设想的社会主义经济模式，突破了苏联高度集中统一的计划模式，在所有制结构上，主张在社会主义经济体制中保留个体经营，突破了“一大二公”的旧模式；在社会生产上，主张计划经济上发挥市场作用，尊重价值规律，突破了“大一统”的计划模式，使企业拥有一定的生产经营自主权；在流通方面，允许一定范围内自由市场存在，突破了国家垄断模式。这个构想被称为“三个主体，三个补充”模式，它既实行计划经济，又突出强调发挥市场和价值规律作用，具有相当大的灵活性，大大有利于克服传统计划经济体制模式统得过多过死，影响生产和人民生活的各种弊端。

但是随后出现的“大跃进”和“文化大革命”将这些设想抛到一边，使我国的国有企业无法真正按市场价值规律办事，只能按当时既定的“左倾”政治路线走下去，最后形成了巨大的错误。这些错误路线的影响至今还对国有企业的管理造成某些负面影响。

好在粉碎“四人帮”后的第二年，党中央即着手开始进行国有企业改革。经过 20 多年的改革，我国国有企业的总体实力得到增强。1995 年，全国经营性国有资产总量达到 45063.3 亿元，比 1990 年的 16506 亿元增长了 1.7 倍，国有工业企业的资产总额、销售收入、增加值和实现利税分别占全国工业企业的 53.7%、33.8%、34.1%和 55.2%，国家财政收入有 60%来源于国有企业，近 70%的城镇社会就业人员是由国有企业和其他国有单位安排的。<sup>1</sup>

截止 1999 年 12 月 31 日，我国工业国有及国有控股企业共有 7.07 万户，总资产为 80471.69 亿元，净资产为 30566.88 亿元，产品销售收入为 35950.7 亿元，产品销售利润为 4457.25 亿元，利润总额为 997.86 亿元，全年共上缴各项税金及附加 3081.24 亿元。全国共有 8336 万人在国有工业企业及其他国有单

<sup>1</sup> 国家统计局：《〈1996 年经济形势及 1997 年展望〉》载《〈人民日报〉 199-01-23

位工作。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 根据国家统计局 2000 年统计年鉴计算得出



## 二、国有企业陷入困境的原因探讨

国有企业改革的成绩必须肯定，但是，国有企业生产经营困难也是一个不容忽视的问题。我国多数产品的生产能力利用率低，停产、半停产企业和下岗职工逐年增加。据第三次工业普查对 94 种主要工业产品的统计，1995 年有近 2/3 的产品生产能力利用不足，其中能力闲置 20%—30% 的产品有 26 种，占 27.7%；生产能力利用严重不足，闲置 50% 以上的产品有 35 种，占 37.2%；生产能力利用比较充分的（80% 以上）只有 33 种产品，仅占 35.1%，主要是能源和部分化工产品。1996 年以来，这种情况不仅没有改变，反而更加突出。同时，企业的亏损问题也非常严重。近年来，国有企业亏损增加很快，净盈利逐年减少，亏损企业亏损总额占盈利企业盈利总额的比重，1985 年为 4.2%，1995 年上升为 43.9%，1996 年 1 月—4 月和 1997 年 1 月—3 甚至超过 100%。1997 年全国国有亏损企业的亏损总额为 744 亿元，上升 8.2%。目前，明亏企业约占国有企业总数的 45%，潜亏企业约占 30%，这些企业共拥有职工近 4000 万人。

3

导致国有企业出现上述问题的原因很多，其中有一些客观原因，但是，国有企业不景气的深层次原因则是由于以下几方面的问题造成的。

### （一）纯计划经济的体制难以适应市场经济

由于在当初建立社会主义经济体制时就是采用高度集中统一的苏联模式，因此，国家对国营企业是执行直接计划进行管理，由国家向企业下达指令指标，所需原材料由各主管部门按计划供应，产品由商业、物资部门收购或调拨，财务上实行统收、统支。这样做企业实际上就是生产车间，企业唯一的任务就是完成或超过国家下达的计划，而不必去考虑产品的质量及原材料消耗。由于一味追求高产值，企业就不顾消费者的需要，都愿意生产大批量的大路货，而不愿意生产数量少、样式多、质量高的产品。这在短缺经济时代还无所谓，一进入卖方市场时期，这些弊病就成为国有企业的致命缺陷，由于产品不适应市场

<sup>3</sup> 国家统计局：《1997 年国民经济和社会发展统计公报》

需求，造成产成品大量积压，企业资金周转不灵，企业间相互拖欠问题突出。据对全国 38 万家独立核算工业企业的统计，到 1996 年 11 月末，产成品占压资金达 5430 亿元，比年初增加 800 多亿元，应收账款净额达 9257 亿元，比年初增加 1200 多亿元；1997 年末，全国工业企业产成品资金占用 5921 亿元，比上年末增长 11.7%。

## （二）国有企业缺乏扩大再生产的机制

为了满足新中国大规模的基础设施建设和固定资产投资，国家制定了一套能与之相适应的会计核算方式。1978 年以前，国有企业不仅要将近大部分的利润（达 95%）上缴国家，而且还要将大部分的企业折旧上缴，这就使得国有企业不仅无法进行扩大再生产，连简单再生产也是勉强维持，即使在 1978 年后分别实施了“利润留成制度”和“利改税”制度，但到 1987 年企业的利润留成也仅为 45%。从 50 年代初到 80 年代的 30 年中，国有企业根本无法进行技术改造和基本投资，而国家的投资又都是向基础设施及大型企业、重工业倾斜，大部分的国有企业无法从国家财政得到足够的资金进行技术改造，到现在还有不少国有企业还在利用 60 年代的设备进行生产。

80 年代初当大部分企业都迫切需要国家财政投入资金进行技改时，国家拥有的资本根本无法满足数量众多的国有企业的需要，因此，国家出台政策将财政拨款改为银行贷款（即“拨改贷”）。在现有国有企业的投资中，真正来自国家财政，能够形成国有企业资本金的投资相当少，不到国有企业投资总量的 20%，其余 80% 以上的投资是通过银行贷款，引进外资或其他形式的贷款和借款取得的，这些投资均形成了国有企业的负债。目前我国国有企业负债率不仅在国内各种所有制企业中是最高的，而且超过了国际上通行的最高风险水平，这也就给国有企业带来了沉重的债务包袱。1996 年全国国有工业企业的平均资产负债率为 65.6%，1999 年由于许多国有工业企业受惠于中央的“债转股”政策，平均资产负债率下降为 62%，但还是远高于 50% 的国际风险控制标准。这就是国有企业中一句口头禅的来源：不上技改项目等死，上技改项目找死。

由于我国国有企业无法及时进行技术改造和设备更新，致使中国每单位

GDP 产出的耗能率常常要超过发达国家的若干倍。根据 1997 年第二次工业普查的资料, 全国 30 万户独立核算企业的百元投入资本增殖率只有 24%, 发达国家通常为 50~60%, 许多发展中国家也为 30~40%, 各方面资料数据都充分表明, 中国经济的高增长是在低效率下依赖大量耗费资源得以维持的。因此, 当我国在各个方面与国际接轨, 基本原材料及水、电等能源价格大幅上涨时, 首当其冲的就是生产效率低下的国有企业。

### (三) 国有企业的报酬制度不合理

在 50 年代设计报酬制度时采取低工资、高福利的方式, 也就是给职工的工资仅是保持基本生活的费用, 但用许诺低物价、无偿(低价)分配住房、退休金保证、医疗费用保证等来实施高福利政策。由于计入成本的工资不能真实地体现劳动力价值, 因此国有企业大部分上缴的利润也就虚假的增加了。国家在收到虚假增长的利润后并没有成立相关的保障基金来实现高福利的承诺, 而全部用来投资基础设施和固定资产, 却要企业来实现高福利的承诺, 这就使得许多国有企业根本无法应付这种高福利承诺, 甚至出现一个在职职工要养活两个退休职工现象, 光是退休职工的退休工资和医疗费用就让企业无法承受, 更不用说要加大投资进行扩大再生产了。

### (四) 国有企业的用工制度僵化

一个人只要具有国有职工的身份, 企业就不仅要职工本人负责到底, 还有对职工的家庭甚至对下一代负责, “顶替指标”就是真实的写照。由于国有企业对国有职工的定位首先是主人翁, 是企业主人, 而企业管理者则是公仆, 是为企业职工服务的。因此, 在这种定位下, 企业管理者根本无法正常行使其管理职能。谁也无法将企业的主人翁开除辞退, 国有企业好进不好出, 职工规模不断膨胀, 在国有企业内人浮于事, 生产效率低下, 资源浪费严重, 这造成我国国有企业长期维持着一个“两高、两低”的增长发展模式: 即高投入、高增长、低产出、低效益。

“人才流失”是国有企业僵化的用工制度所导致的另一种后果。大家常讲

的“想让走的走不了，想让留的留不住”就是讲这种现象。国有企业中藏龙卧虎，蕴育了大量的优秀人才，但是由于国有企业死板的人事管理制度和工资制度，使得国有企业的人才流失日益加重。

国有企业的人事制度最讲究的就是按资排辈，而不是将个人的实际能力作为确认标准。因此，即使你个人有能力，但可能由于你没有文凭，或和同事关系相处不好，得罪了上级领导、或太年轻等，都使你无法提升到一定的职称和职位。工资制度也限制了优秀人才的积极性。国有企业的工资制度基本是按行政级别来进行划分的，因此，不管你是多么优秀的专业人才，你在国企里的工资收入都不可能高于你的行政主管。而其他所有制的企业正好利用国企的这些缺点来对国企进行人才争抢。国企现在基本上成为其他企业的人才培训站和人才储备库，当国企对一个人基本培训完成能够独挡一面，独立工作时，就随时可能被其他企业挖走，而国企此时只能干瞪眼，无法采取任何措施。

#### （五）国有企业中针对经营者的激励与约束措施不到位

马克思在深刻地剖析了资本主义社会以后指出，资本主义社会具有历史过渡性，并预言，将在将来生产力水平高度发达，物质产品极大丰富，人们思想觉悟巨大提高的基础上诞生一个新的社会，生产资料归全社会公共所有，全社会自觉地、有组织地生产。这种人间天堂式的预想，是建立在极度理想的条件之上的。这些条件一个是物的条件，一个是人的条件。特别是人的条件，可以概括为“理想人”的假设，即在共产主义社会里，人是完美的人，不仅有完美的知识和能力，而且有完美的心灵。在这种条件下，整个社会以共同占有生产资料的方式进行自觉的，有组织的生产，并和平友爱地相处。与此相对应，国有企业经营者被定位为公仆，是为全体职工服务的，也就无须什么激励措施，最多是精神奖励和一点慰问金，多付出劳动也是应该。这说明企业经营者的劳动的特殊性和复杂性还没有得到社会广泛的认同和理解，这在收入分配方面表现出很大的从众心理，即无法按自己的劳动付出而获得相对应的劳动报酬。他们担心的问题主要有：怕与职工收入差距太大，怕被领导非议，怕企业领导班子不和，怕影响干群关系等。但超越历史阶段的公有制，可以在短时期内实现

生产资料的公共所有，却不能使所有的人都成为“理想人”。这是一个自然的、历史的过程，无法用什么“跑步进入”来替代。因此，企业经营者作为经济人，他们有自己的利益偏好和目标函数，他们不会自然而然地以企业目标作为自己的目标，尤其是当他们无法从正当渠道得到自己应得报酬时，他们往往选择牺牲企业利益来谋求个人利益，而国有企业形同虚设的约束机制又为他们提供了方便。

我国国有企业的“内部人控制”现象就说明了这一点。所谓的“内部人控制”就是指企业的经营者（或经营班子）取得企业实际控制权的相当大部分，由于信息流通不对称，使企业经营者可能以此来侵蚀国有资产合法权益的行为。形成“内部人控制”并以此侵蚀国有资产合法权益现象的主要原因有：

#### 1、公司内、外监督和制衡机制作用的弱化及至失败

在公司内部，我国公司法规定的各机构相互制衡的机制远没有发挥作用。股东大会所实施的所有者监督由于国有资产产权主体的虚设而严重缺乏，使得股东大会作为公司最高权力机构有名无实，要么由于种种原因导致“董事不懂事”，监事会（无论是外派性监事会还是内设的监事会）则由于监事自身的能力不足，信息不充分以及缺乏激励等原因也形同虚设。政府的法规约束，如政府审计监督、银行财务监督、社会舆论监督等在企业“造假账”水平日益提高的情况下也基本泛于形式。

#### 2、市场竞争机制作用不大

市场竞争机制包括产品市场竞争、资本市场竞争、经理市场竞争。在产品市场竞争方面：由于我国的国有企业都是有生无死，因此企业经营者在产品市场竞争方面没有任何的压力，即使产品市场占有率一直下降，企业也一直处于亏损状态，这对经营者都没有任何的利益损害，只有他还在这个位子上，他就可以靠各种灰色收入过得逍遥自在，甚至有时还可异地为官。在资本市场方面，我国至今未建立起一个发育完全、运作规范的股票市场，尤其是作为最大股东的国有股权基本上还是不具备流动性，这使得国有资产参股或控股企业的经营者不必像西方国家的企业那样，得时时警惕来自资本市场“用脚投票”和“用手投票”机制的压力。他们甚至可以在滥用对公司的实际控制权的同时高枕无

忧。在经理市场方面，我国的经理人才市场还没有建立起来，通过市场选择经营者的可能性较小，国有企业的经理们根本不用担心会有其他经营者来公开招聘自己的岗位。上述市场竞争机制的不足，也促成了“内部人控制”现象的产生。

### 3、地方政府的默许、庇护甚至共谋

中央政府与地方政府之间存在利益冲突，这是现实。在这种利益冲突中，地方政府往往与当地企业达成合谋以共同对付中央政府。首先，地方政府担心中央政府可能对资产进行重新配置，所以常常鼓励企业追求短期利益最大化目标，而不是追求资产净值的增加。第二，地方政府从其自身利益考虑，常常与企业达成这样的交易，地方政府为企业偷税、漏税和经营者升迁等行为提供各种方便和庇护，而企业则对地方政府的各种开支给予资金上的大力支持。产生上述合谋行为的原因在于：尽管地方政府对国有企业有某种控制权，但这种产权与内部人拥有的对企业的实际控制权一样是“没有保障的产权”。地方政府的上述行为对于国有企业“内部人控制”的形成和强化起到了不可忽视的作用。

## （六）国有企业陷入困境最根本的原因还是政企不分

简单的一句话“政企不分”，实际所涵盖的内容包括以下三个方面：

### 1、政府和企业的职能发生错位

长期以来，政府集社会管理职能和国有资产管理职能为一身，各级政府都在办企业，直接干预企业的生产经营。政府的社会管理职能是由国家行政所支持，而国有资产管理职能是由国有财产所有权来支持。但各级政府往往双重权利不分，内容上相互混淆，交叉使用，常常以国家的行政管理方法来行使所有权。因此，当国有企业的营利目标与政府的某些社会目标冲突时，往往是以牺牲国有企业的营利目标来保证政府社会目标的实现。在政府行使权利的阴影下，哪个企业能不听命。另外，政府要求每个国有企业要与政府对应的机构承担社会管理和服务职能，各自办一个小社会。从职责上看，每个国有企业又像一级政府，要承担许多非经营性目标。当企业领导者站在经营者立场考虑问题时，他要追求最好的经济效益，排除各种与生产经营无关的事项，降低成本；

当他站在小社会管理者的角度考虑问题时，就要保一方平安，保证职工就业岗位稳定，保证离退休职工安度晚年，甚至要保证职工子女就业。这种相互矛盾的双重目标使得企业领导不知所措，他们追求经济效益的动机往往被来自职工的现实压力所冲淡。这种政企不分的体制使企业不能给自己一个准确的定位，不能成为将经济效益作为目标的独立法人实体和市场竞争主体。

在旧的政企不分仍然在困扰国企改革时，政企不分又以新的面目出现：政府行政机关光明正大地以出资人的身份干预企业内政，但政府行政机关又并不能真正履行出资人的经济责任。

## 2、政府以行政管理权代替企业所有权

由于政府对于企业的所有权的地位显然是置于其行政管理权利之下，因此，每个地方的单个企业的经济发展目标都要以当地政府的经济发展目标为前提，企业无法以适合自己的方式来选择合适的行业来发展自己，这就造成我国经济结构严重失衡。主要表现在：

①盲目重复建设现象严重，丧失了专业化分工上效益。在对各省市“九五”投资计划的调查资料表明，全国 30 个省、市、自治区中，产品生产重叠较高的有：电视机（29 个地区）、汽车（23 个地区）、洗衣机（23 个地区）、电冰箱（23 个地区）、以及纺织、啤酒、卷烟、塑料、化肥、自行车、钢铁、摩托车、化学纤维等。有的地区，同一产品甚至有多个生产厂家，如汽车制造厂全国有 325 家，有的地区竟超过 10 家，令人不安的是，各地在制定 2010 年远景目标纲要时，依然存在着比较严重的结构雷同现象，这种结构就意味着社会失去合理分工的效益。

②投资项目小型化，丧失了经济规模效益。由于我国的基础设施建设和固定资产投资大部分都是以地方为单位进行设计规划的，无法集中资金和资源优势进行企业投资。因此，我国的投资项目平均规模都太小，根据对各省市“九五”投资计划的统计，我国小钢厂平均规模为 3.4 万吨、小氮肥厂为 3 万吨、小水泥厂为 8.8 万吨、小汽车厂不足 1 万辆，其中小于 2000 辆的有 27 个项目、小棉纺厂为 2 万锭等，有的项目甚至不及合理规模的 1%，以汽车生产为例，我国 300 多家企业的年产能力为 145 万辆，还不及日本丰田年产量的 1/4。即使是一些大中型项目，其规模与国际比较也明显偏小，如我国发电机组装机容量

量的大中型项目标准为 2.5 万千瓦以上，而国际上一单台机组容量就超过 30 万千瓦。<sup>4</sup>

③同样由于无法集中资源优势，我国的大部分投资项目先天不足，技术水平低，市场竞争力弱。目前我国达到国际先进水平的企业不足 20%，大多数还处于六、七十年代的技术水平，有的甚至是四、五十年代的水平，存量调整困难重重，使资源配置效益低下。

### 3、地方保护主义愈演愈烈

由于我国对政府官员的考核主要是物资文明建设和精神文明建设。而物质文明建设的重要内容就是本地的经济发展情况。因此，各地政府为了扶持本地企业和地产品牌，纷纷形成强烈的地方保护主义，阻碍了公平合理、竞争充分的统一大市场的形成。目前我国出现的信用危机，就是被各地的地方保护主义促成的，我国多年来三角债越理越乱，假冒产品屡禁不止等都与各地政府官员有法不依、执法不严有关。

---

<sup>4</sup> 国家统计局：《宏观调控成效显著、优化结构势在必行》载《人民日报》1997-01-23



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库